

Nebojme se programové struktury!

(K jednomu z problémů využití SPPR)

Aplikace Systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR) prochází v rezortu obrany v současné době (únor 1998) složitým obdobím. Mimo nepříznivé vnější vlivy, především zdoluhavého dokončování Koncepce výstavby rezortu obrany a permanentní nestability struktur a vztahů, se negativně projevuje nejasnost a malá hloubka chápání a uplatňování některých jeho vnitřních aspektů. Svou roli pravděpodobně hraje i malá účinnost metodické přípravy a propagace přínosů SPPR. Určitý námet k řešení problémů s využíváním SPPR a pochopením jeho logiky se pokusím podat ve svém článku. Zaměřím se jednak konkrétně na otázky významu, sestavení a využití programové struktury, jednak na diskusi některých širších souvislostí pojetí cílů, programů a programového chování a vývoje. Při této příležitosti vysvětlím i význam předposlední věty druhého odstavce článku (tučně zvýrazněna), která mohla zaujmout některé čtenáře.



Jedním ze závažných problémů je, jak se stále zřetelněji ukazuje, přístup k tvorbě a využití programové struktury a v obecnější poloze k programování vůbec. Zdá se, že existují i rezervy v efektivnosti využití zahraniční pomoci. Problém se částečně rozjasní, vezmou-li se v úvahu reálné charakteristiky současného stylu práce, klimatu a vztahů ve vrcholovém řízení rezortu. **Své postavení má i skutečnost, že „stabilní nestabilita“ a provizorium, zejména v řízení a využívání zdrojů, může v mnoha směrech vyhovovat a být, ať již programově nebo neprogramově, podporována a reprodukována.**

Jak se ze zdánlivě začarovaného kruhu „nevyužívání SPPR - nepochopení SPPR - neakceptování SPPR - provizoria v alokaci a řízení zdrojů - neefektivní využívání zdrojů - obtíže v koncipování zdrojově pokrytého vývoje rezortu - nevyužívání SPPR“ dostat do racionálního, i když ne vždy snadného a rozporného provázeného režimu?

Problém rozhodně nelze řešit administrativně, pouze vydáním rozkazu ministra obrany, jak tomu bylo v 1. cyklu SPPR v roce 1994. Ani v současné době nevyřešilo situaci a nezajistilo přijetí a racionální využití SPPR vydání společného metodického materiálu SOP MO a FS MO, viz [1]. Stejně tak by byla nadále neúnosná praxe ročních rozpočtových provizií, konstatování a analyzování problémů nebo samoučelné, k racionálnímu standardnímu stavu nekonvergující revize a novelizace. Nelze nevidět reálnou skutečnost, že problémy řízení rezortu a řízení zdrojů zejména, v současné dynamické situaci a nutnosti realizovat opatření, související se vstupem ČR do NATO, jsou obtížné a neřešitelné snadnými primitivními přístupy. Řešitelné však jsou a vyřešeny být musí a nepochybně budou, a to v krátkém čase a v potřebné hloubce.

Je samozřejmé, že hlavní tíhu prací musí nést složky vrcholového řízení rezortu, za oblast řízení zdrojů odpovědné a placené, a to nejen v civilní části MO, ale i ve výkonových složkách, v AČR a v CO ČR. V tomto smyslu může být příkladem iniciativní přístup pracovníků HÚ CO ČR, kteří pochopení principu a metod SPPR v novelizovaném pojetí

věnovali potřebnou péči a využívají je ne jen proto, že by to bylo vyžadováno, ale proto, že jim slouží. Nikoliv hledání obstrukcí a důvodů, jak SPPR nevyužívat, ale takováto vnitřní akceptace jsou podmínkou pokroku v řízení zdrojů.

V Metodice SPPR [1] je programová struktura definována jako neadresovaná soustava hlavních programů a programových prvků, zobrazující subjekty a aktivity činnosti a výstavby rezortu a umožňující objektivizovat alokaci zdrojů podle potřeb. Dále budu předpokládat, že čtenář je obeznámen s principy SPPR, ať již na základě studia metodických materiálů nebo článků ve Vojenských rozhledech.

Činnosti, cíle a subjekty programové struktury

Jak je všeobecně známo, řízení činnosti a výstavby rezortu obrany (ani mnohem jednodušších objektů a procesů) nelze řešit bez rizika katastrofálních chyb jednoduchým analytickým postupem, kde ze vstupů, tj. potřeb a požadavků (výzev), parametrů současného stavu, zdrojových omezení a kritérií optimality, explicitně a jednoznačně vyplyne výsledek, to jest optimální vývojové stavy a procesy a jejich optimální zdrojové pokrytí.

Je nutno říci, že reálných přístupů je celá řada, ve větší nebo menší míře se však ve všech **uplatňuje metoda cílové programového řízení**, aplikovaná i v SPPR. Některé námitky, že v metodě řízení zdrojů, uplatněné na Ministerstvu obrany USA - Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), z něhož je základní idea převzata v SPPR, není formálně, explicitně tvorba cílů uvedena, lze snadno vyvrátit. Cílové procedury jsou totiž zahrnuty v programových, protože kromě specifických výjimek, nelze stanovit program, aniž by byl znám cíl.

Na podporu významu stanovení cílů lze uvést i fakt, že v plánovacích procedurách v rámci NATO jsou cílové procedury definovány zcela jasně. Metoda cílové programového řízení je, myslím, dobře známa a v článku ji nebudu charakterizovat. Zmíním se pouze o dvou aspektech, vyžadujících hlubší, promyšlenější přístup, než je tomu dosud.

První z otázek se týká velmi frekventovaného pojmu „cíl“, klíčového pro řízení objektů (systémů) s cílovým (tedy nikoliv náhodným) chováním a vývojem. Náš rezort mezi ně nepochybně patří, jakkoliv některé dílčí a, doufejme krátkodobé jevy by mohly občas tento předpoklad zpochybnit. Na obr. 1 je charakterizována hlavní idea stanovení cílů. Než přejdu k jejímu popisu, musím uvést několik poznámek k východiskům procesu, kterým jsou výše uvedené vstupy.

Předpokládá se, že **současný stav a dosavadní vývoj** jsou charakterizovány jak v popisných, tak i ve funkčních ukazatelích, včetně zhodnocení pozitiv a negativ při plnění úkolů a dosahování stávajících cílů. Rovněž přístup k otázce zdrojů vyžaduje nutnou hloubku tak, aby zdrojová omezení dávala skutečně racionální rámec, ani „světlé zítřky“, ani „pouta“ pro následné postupné hledání optimálního nebo od optima prokazatelně ne příliš vzdáleného řešení, a to ve věcné a nákladové rovině i v časové dimenzi.

Je účelná i strukturalizace **obraných potřeb** (ve smyslu požadavků, výzev, úkolů - anglicky challenges, nikoliv requirements), které jsou rezortu obrany stanoveny zákony nebo politickými rozhodnutími, a to do tří oblastí:

■ eliminace, redukce a prevence bezpečnostních rizik a jejich následků,

- mezinárodní aspekty obrany, zejména splnění požadavků, souvisejících se vstupem ČR do NATO,
- úkoly rezortu jako složky státní správy.

Kritéria výběru optimální varianty musí být dána nebo přímo vyplývat (stejně jako základní orientace a cíle) z koncepčních a strategických materiálů. Tyto vstupy jsou postačující pro odstartování procesu sestavení cílů. Je ovšem nutno kriticky přehodnotit občas aplikovaný přístup pasivního alibistického čekání, jak „se“ má „něco“ rozhodnout a zatím „se“ neví, jak.

K obraně a výstavbě jejích složek nelze přistupovat jako k „vývoji tlakové výše nad Azorskými ostrovy“, ale aktivně a cílově, s **postupným programovým vymezováním a konkretizací prostoru přípustných řešení a zpětnou vazbou mezi výslednými aktivitami, stavem, vývojem a potřebami**. Postupné věcné, časové a nákladové zužování rámce, konkretizace cílů a stanovení jediné suboptimální vývojové a následně realizované trajektorie je jedním z půvabů metody SPPR.

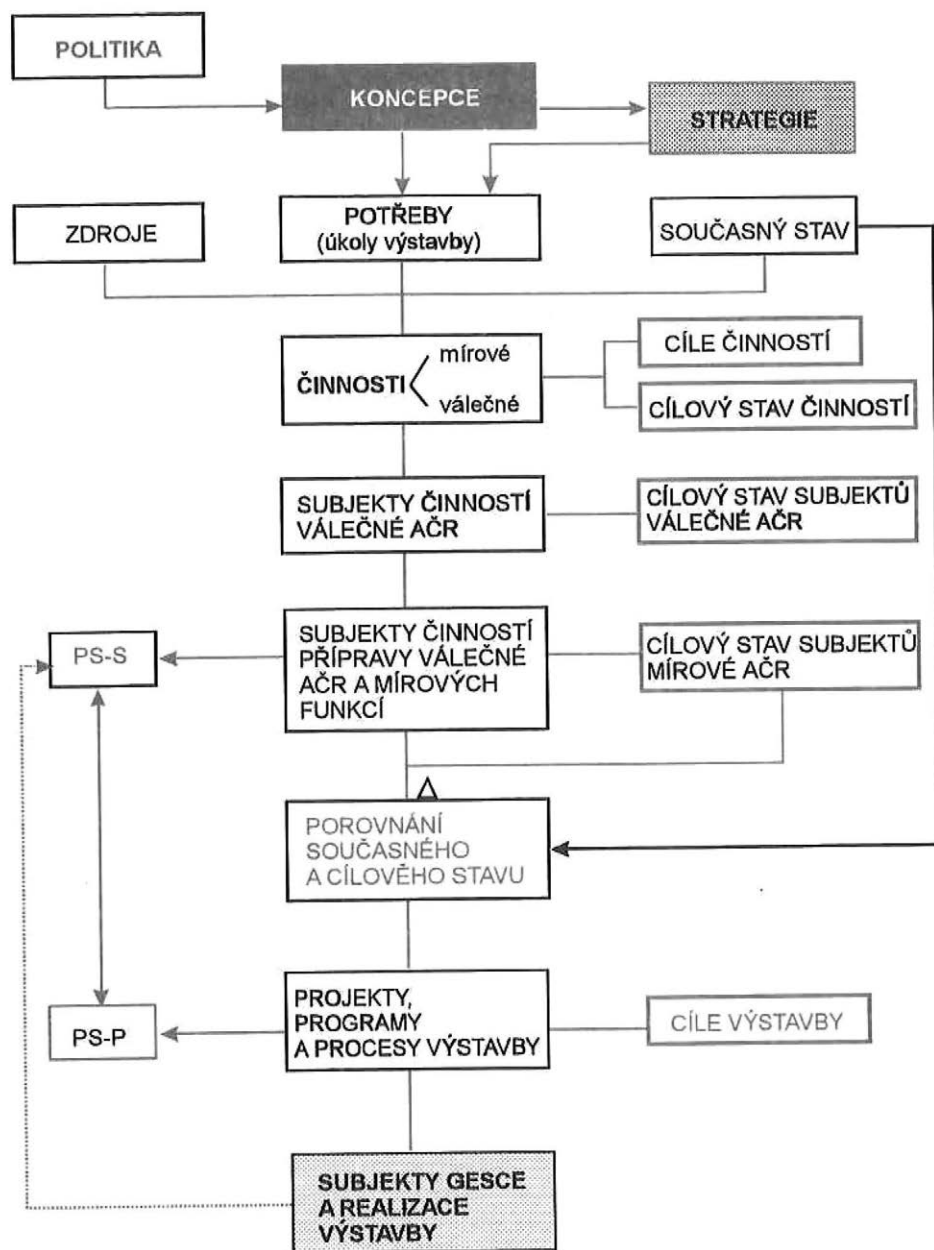
Systém plánování, programování a rozpočtování neexistuje ve vzduchoprázdnu nebo samoúčelně, sám pro sebe. Jak jeho vstupy, tak kritéria a procedury musí být náležitě zakotveny, a to jednak informačně (věrohodné adekvátní aktuální informace), jednak, a to zejména, v systémovém okolí. To znamená *navázání jak na sekvenci politických východisek, koncepci činnosti a výstavby rezortu, strategii její realizace, tak na následné plánovací, realizační a kontrolní aktivity v oblasti využití zdrojů (exekutivu SPPR)*.

Vyváženost časové, věcné a zdrojové dimenze ve fázích SPPR by měla být sladěna s rozlišovací úrovní, stupněm konkrétnosti a způsobem zpracování dokumentů a procesů v systémovém okolí, s přirozenou účelnou flexibilitou a zpětnou vazbou. Suplování jak přecházejících koncepčních a strategických, tak následných exekutivních procesů procedurami SPPR nemůže přinést trvalý úspěch.

Vrátím se však k problému formulace cílů a schématu na obr. 1. Z potřeb (požadavků, výzev, úkolů) se nejprve odvodí **cíle činností** jako účel, důvod, resp. zaměření činností k jejich pokrytí. V dalším kroku se stanoví **cílový stav činností** jako žádoucí atributy (parametry) činností. S ohledem na charakter potřeb, vyplývajících z eliminace a redukce bezpečnostních rizik, je třeba v tomto a dalším kroku provést rozdělení ve vztahu k válečným a neválečným rizikům.

Vzhledem k tomu, že plánování, programování a rozpočtování se týká mírového rezortu a jeho složek, musí se zde promítnout, vedle v míru realizovaných funkcí, i požadavky na přípravu válečné armády, včetně opatření mobilizace, a na přípravu infrastruktury. Při konstrukci a systémové dekompozici soustavy činností se musí aplikovat procedurální analýza a logické operace tak, aby celkový rozsah činností byl minimalizován.

V dalším kroku se pro stanovené činnosti stanoví **subjekty činností a cílový stav subjektů činností**. Samozřejmě i v tomto kroku je nutno provést věcnou analýzu a aplikovat logický součet, aby byly vyloučeny nefunkční, věcně, časově a následně zdrojově nezdůvodněné duplicity subjektů. Blok „Subjekty činností přípravy válečné AČR a mírových funkcí“ má klíčový význam v sekvenci tvorby cílů i v celé metodě SPPR. Subjekty činností představují prvky **programové struktury** a jejich cílové stavy v porovnání s ukazateli současného stavu (blok) jsou podkladem pro stanovení **cílů výstavby rezortu**.



Obr. 1: Postup tvorby cílů a částí programové struktury

Vzhledem k tomu, že výstavba rezortu představuje složitý proces, který musí být specifický a kvalifikovaně, zejména v průřezových oblastech tvorby personální, materiálně - technické a informační báze (infrastruktury) plánován, řízen, realizován, financován a kontrolován, indikují se v posledním kroku subjekty jejich realizace. S opětovnou aplikací uvedeného věcného a logického obratu se doplní příslušným způsobem subjekty programové struktury.

Je tedy zřejmé, že termín „cíl“, pokud není kontextem přesně dán jeho význam (a to zpravidla není), je nutno konkrétně v uvedené sekvenci specifikovat. Vzhledem k tomu, že se jedná o plánování a řízení (a svým způsobem vytváření a zdrojové zajištění) dynamického procesu, všechny cíle musí být vztaženy k určitým časovým termínům, daným časovým horizontem příslušné fáze SPPR. Jednou z výhod SPPR je, že základní přístup a metoda jsou vzhledem k fázím transparentní. Proto se i cíle při přechodu mezi fázemi se zužováním časového horizontu postupně konkretizují a provádí se trojí (primární - plánová, programová a rozpočtová) alokace zdrojů.

Lze shrnout, že realizací sekvence, uvedené na obr. 1, se indikují činnosti, cíle a subjekty, umožňující popsat a utvářet vývojový proces s požadovanými parametry. Indikované neadresované subjekty lze reprezentovat jako prvky specifické (programové) struktury a podle charakteru jimi realizovaných činností provést jejich agregaci do specifických skupin.

Tato činnost je součástí fáze plánování SPPR (blok PS-S). Ve fázi programování, jak bude ještě uvedeno dále, se u každého z prvků pro jednotlivé roky programovacího horizontu (1 - 5) navrhnu ukazatele, charakterizující jeho existenci, činnost, přípravu a vývoj. Vývojové charakteristiky nemusí přitom zahrnovat pouze rozvoj (kvantitativní, kvalitativní), ale i zachování daného stavu, redukci nebo ukončení existence.

Popisem bloku PS-P ve schématu na obr. 1 se budu zabývat v dalším odstavci.

Postup sestavení programové struktury

Především je nutno zmínit se o významu termínu „programování“. Souvisí to s širší otázkou programového chování, jehož pozice vůči chování neprogramovému je obdobná jako u rozlišení cílového a necílového (neorientovaného, náhodného, vnějšími vlivy „cloumaného“ nebo naopak vůči vnějším vlivům netečného) chování a vývoje. Programové chování je speciální případ chování cílového, kdy je stanoven nejen cíl, ale i posloupnost subjektivě, časově a nákladově determinovaných aktivit (program) k jeho dosažení. (Stranou ponechávám specifické případy chování, kdy programově je cílovost odmítána.)

Jedná se o celkem známé pojmy, přesto neuškodí ilustrace na příkladu (v odborné praxi i v běžném životě je jich bezpočet). Jak jsem předeslal, využiji příklad z prvního odstavce článku: negace podmínek standardní funkce SPPR může být neprogramová (motivovaná a vytvářena tolerovanou leností, neznalostí nebo informační nedostatečností) a nebo také programová, nejen cílová (účelová), ale navíc vnitřně reprodukováná, stabilizovaná, zodolněná, řízená a zvnějšku chráněná. Může se to ostatně týkat i jiných negativních, ale, samozřejmě, i pozitivních jevů.

I když proti práci s počítačem má v SPPR termín „programování“ jinou aplikaci, určitá podobnost existuje: i programátor na počítači musí vědět, co je jeho cílem, co chce, může,

musí, nemůže a nesmí, zná vstupy a požadavek na výstupy, má k dispozici, resp. připraví si programovací prostředky v určité, prozatím neadresované skladbě, a s nimi sestaví program jako sled operací, zajišťující v konečném čase provedení výpočtu (splnění cíle) s danými parametry.

Termín „programová struktura“ (vhodnější termín, s kterým se lze i setkat v materiálech MO USA, by byl „programovaná struktura“) tedy znamená, že prvky ve struktuře obsažené představují (zobrazují) subjekty s programovým chováním a vývojem, korektním způsobem odvozené od potřeb. V novém pojetí se v SPPR rozlišují subjekty

- typové (v organizační struktuře reprezentované jedním nebo více organizačními prvky, na př. mechanizovaný prapor),
- individuální (v organizační struktuře reprezentované právě jedním konkrétním prvkem, na př. Inspekce MO).

Tato systémová „nečistota“ je tolerována, aby se diferencovaně přistupovalo k prvkům různého postavení (pevně daným a typovým) a aby se neprováděly triviální úvahy. Principiálně, samozřejmě, není nutná a jak ukáží dále, není jediná. Jedná se o určitou daň za zjednodušení a, do určité míry, i snadnou aplikaci zahraničních zkušeností. Zároveň je to námět ke zlepšení současného pojetí.

Snadno lze pochopit vztah mezi programovými a organizačními subjekty. Je ve dvojí rovině:

- subjekty, které nejsou programovány, nemohou existovat (a čerpat zdroje) v organizační struktuře - v tomto smyslu je programová struktura vůči organizační struktuře primární,
- organizační struktura se sestaví („poskládá“, zorganizuje) z programových (programovaných) prvků tak, aby byla funkční, snadno a efektivně říditelná a zajištěna reálnými zdrojovými toky.

K dokončení základní charakteristiky postupu sestavení programové struktury je třeba vysvětlit blok PS-P na obr. 1.

K tomu využijí schéma, uvedené na obr. 2., znázorňující hlavní komponenty programové struktury. V horním bloku schématu jsou po řádcích uvedeny jednotlivé subjekty (programové prvky typu „subjekt“), agregované podle zaměření a času činností do hlavních programů typu „subjekt“. Tyto prvky a hlavní programy představují specifické oblasti činností a výstavby rezortu (např. prvky „mpr“ nebo „Inspekce MO“, hlavní programy „síly rychlé reakce“ nebo „řízení rezortu“).

V každém řádku, příslušném danému subjektu (programovému prvku), je, vedle označení a systémových charakteristik (vztahu vůči jiným programovým prvkům, zejména pozice v řetězci „potřeby - výkonové činnosti - řídicí činnosti - zabezpečovací a podpůrné činnosti - bazové, zdrojové, resp. infrastrukturní činnosti“) pro každý programovaný rok uvedena:

- ▲ část nevývojová (věcné a nákladové parametry existence, provozu, použití, činnosti a přípravy), PS-S;
- ▲ část vývojová, zahrnující parametry výstavby, zejména investic, PS-SP.

Jedním z důvodů sestavení programové struktury je **zobrazení, alokace a řízení zdrojů v dimenzi účelu**, které je podrobně popsáno v [2]. Proto je v současném pojetí provedeno

oddělení části, zobrazující vývoj subjektů (PS-SP). Vzhledem k tomu, že ve vývojovém procesu (výstavbě) existují aktivity, mající celorezortní průřezový charakter (v oblasti personalistiky, vzdělávání, technické modernizace, výzkumu a vývoje, informatizace, infrastruktury, apod.), definují se celorezortní programy jako další prvky programové struktury. Část PS-SP se transformuje na agregovaný seznam projektů, celorezortních programů a dalších vývojových aktivit (PS-P) a přesune v sekvenci za nyní již čistě subjektovou část. I u programových prvků v části PS-P (zde je adjektivum „programový“ již plně oprávněné) se uvedou kromě názvu (projektu, programu) systémové, věcné a nákladové ukazatele pro jednotlivé roky pětiletého programovacího horizontu.

Hlavními programy v této části mohou být např. „programy vzdělávání“ nebo „programy informatizace“, programovými prvky např. „projekt výstavby ŠIS“, „nákup letounů L-159“ nebo „program výuky angličtiny“.

Výsledná programová struktura má tedy dvě části:

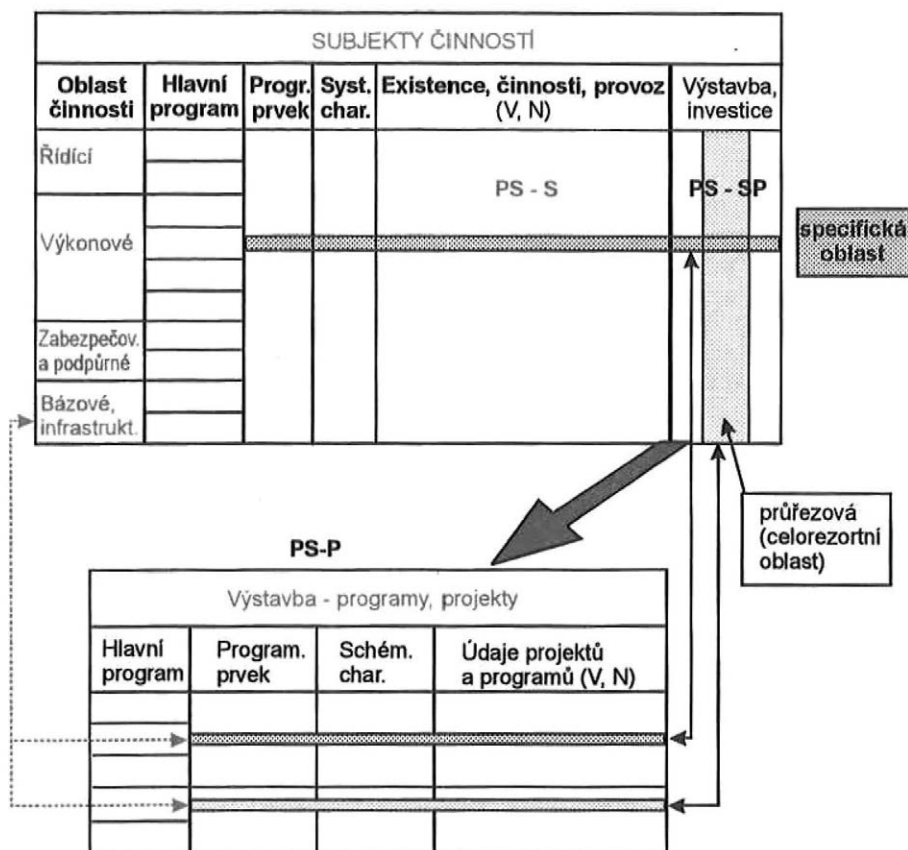
- PS-S (s programovými prvky a hlavními programy typu „subjekt“)
- PS-P (s programovými prvky a hlavními programy typu „projekt, program“).

Při jejím sestavení je nutno důsledně sledovat a v systémových charakteristikách dokumentovat provázanost („navěšení“) potřeb, činností a subjektů, a to nejen v části PS-S (podmíněnost existence zabezpečovacího nebo podpůrného prvku potřebami (requirements) řídicího nebo výkonového prvku apod.), ale především provázanost („navěšení“) projektů a programů v části projektové PS-P na reálné potřeby prvků v části subjektové PS-S (v obrázku znázorněno plnou šipkou).

Jak již bylo uvedeno, vývojové aktivity ve prospěch řídicích, výkonových, zabezpečovacích a podpůrných subjektů zajišťují v oblasti zdrojové báze a infrastruktury rezortu specifické subjekty, zahrnuté v části PS-S (znázorněno čárkovanou šipkou). V kalkulaci nákladů je nutno ošetřit, aby příslušné výdaje v této oblasti byly důsledně rozděleny na část zajištění projektu ve prospěch daného subjektu a na část vnitřního zabezpečení funkce bazového (zdrojového, infrastrukturního) prvku. Upozorňuji, že stále se pohybujeme na úrovni programové a nikoliv organizační struktury a **programově se nezabýváme otázkami organizačními**, které jsou, zvláště v oblasti materiálně technického zabezpečení složité a citlivé.

Ještě uvedu jednu poznámku k terminologii, především k donedávna nevhodnému používání slova „program“ jako druhé úrovně programové struktury. Programový prvek (subjektový), na př. „mpr“, nelze doslovně chápat fyzicky jako mechanizované prapory v rámci daného hlavního programu, např. „sil okamžité reakce“, ale jako časově, věcně a nákladově definovaný program (vývojový proces) existence, činnosti a přípravy mechanizovaných praporů, svázaný s programy a projekty jejich vývoje v části PS-P. Totéž se týká části PS-P. Programem tedy není doslovně, fyzicky „letadlo L-159“ nebo „plynofikovaná kotelná v posádce XY“, ale program nákupu L-159 nebo projekt plynofikace dotyčné kotelny.

Na závěr tohoto odstavce ještě jednou připomenu, že programová struktura se sestavuje **pro každý z roků programovacího horizontu** (v současném pojetí pět let). Technicky lze řešit buď sestavením pěti kompletních struktur nebo uvedením pěti řádků pro každý programový prvek. Je samozřejmé, že práce s programovou strukturou nelze realizovat bez využití počítače.



- V/N ... věcné a nákladové ukazatele
 — ... přesun, věcné navázání (zdůvodnění) projektu
 procedurální realizace projektu

Obr. 2: Hlavní komponenty programové struktury

Využití programové struktury

Tento odstavec se pokusím koncipovat netradičně, a to položením a zodpovězením dvou otázek:

- ◆ Je konstruování programové struktury nezbytně nutné pro racionální řízení činnosti a vývoje rezortu?
- ◆ Existuje jediný postup (algoritmus) správného sestavení programové struktury?

Odpověď na obě tyto zjišťovací otázky je, jak se dalo ostatně očekávat, záporná. Proč tedy taková pozornost programové struktuře? Pokusím se podat vysvětlení.

K první otázce: Je známo, že v řadě členských států NATO se PPBS nebo jeho modifikace, ani programová struktura, z různých důvodů nevyužívají, a přesto je vývoj jejich rezortů obrany úspěšný a výstavba ozbrojených sil, řízení a využívání zdrojů na vysoké úrovni. Pracuje se pouze s organizační strukturou, a to jak na vrcholové a střední rovině alokace zdrojů, tak v řízení jejich reálných toků a využití. I v samotné metodě PPBS, resp. SPPR existují jiné metodologické možnosti, jak popsat propojenost a programovost v základním řetězci od potřeb až po rozdělení a využití zdrojů, např. indikací příslušného propojení (provázání, „navěšení“) u prvků organizační struktury, viz [3]. Proč je tedy programová struktura i v novelizovaném pojetí využívání SPPR zařazena?

Důvodů je několik a za hlavní z nich pokládám současnou „stabilní nestabilitu“ organizační struktury a početních ukazatelů rezortu. Je to jedno z výrazných negativ současného stavu, které, doufejme, že pouze neprogramově, zakládá podmínky pro nízkou výslednost práce a pro neefektivní (z hlediska společenského) využívání zdrojů. Jakkoliv je to špatné, organizační strukturu i početní charakteristiky lze měnit, s různými více nebo méně objektivními důvody, každého půl roku.

Oproti tomu programová struktura, pokud se nezmění vnější východiska řízení a vývoje rezortu, zejména obranné potřeby (výzvy), je stabilizovaná. Vždy totiž budou existovat, jako u každého živého organismu, činnosti a jim odpovídající subjekty řídicí a výkonové, zabezpečovací, podpůrné a zdrojové (vstupní, báze, infrastruktura). Jak budou konkrétně organizovány (např. zda bude nákup materiálu a služeb integrován v logistice AČR, nebo realizován rezortní složkou mimo AČR), je jiný problém.

Stejně tak vždy budou existovat vývojové procesy, vázané buď na potřeby specifických subjektů, nebo na vývoj v průřezových oblastech rezortu. Programová struktura umožňuje nejen stabilizované, na konkrétní organizační struktuře téměř nezávislé, zobrazení subjektů a procesů činnosti a vývoje rezortu, ale zároveň přehledný a počítačově snadno zpracovatelný popis, provádění modelových propočtů, objektivizovanou primární alokaci zdrojů ve vazbě na obranné potřeby i zobrazení účelu v třírozměrném (v současné době) popisu rozdělení nákladů v programovém plánu, viz [1], [2].

Při této příležitosti se přece jen musím zmínit o postavení organizační struktury v SPPR a o jejím vztahu vůči struktuře programové. Některé aspekty tohoto problému (primárnost programové struktury v alokaci zdrojů a konstrukci organizační struktury) jsem již uvedl. Význam organizační struktury v SPPR je podstatný. V reálných subjektech a vazbách organizační struktury probíhají reálné zdrojové toky, procesy evidence, účetnictví a kontroly zdrojů. Funkcionáři v organizační struktuře, a pouze oni, mají pravomoc a odpovědnost za hospodaření složek, jímž velí, resp. je řídí.

Jako se v celém procesu SPPR při přechodu mezi fázemi plánování, programování a rozpočtování posouvá časový horizont, rozlišovací úroveň a konkrétnost činností, cílů, subjektů a zdrojů, tak postupně narůstá význam a uplatnění organizační struktury. Je to zcela pochopitelné, nejen ze základní filozofie a metody SPPR, ale i z praktických, věcných důvodů: V určitém stadiu procesu SPPR (ve fázi programování v základních ukazatelích a ve fázi rozpočtování v plném rozsahu) je nutno zahrnout **stavové, funkční a nákladové parametry konkrétní reality rezortu**, vázané nikoliv na programové subjekty, ale na konkrétní, adresované, lokalizované prvky. Jedná se především o ukazatele, vázané na dislokaci, ubytování a výcvik vojsk, a rovněž na reálné konkrétní nároky fungování rezortu v organizační dimenzi.

K druhé otázce: Programová struktura představuje, jak již bylo uvedeno, funkční zobrazení subjektů, realizujících úkoly rezortu, k stanovení programů a k objektivizaci alokace zdrojů v dimenzi účelu (pokrytí obranných potřeb). V tomto smyslu je metodologickým obratem SPPR, pomůckou, nástrojem, který má sloužit, nikoliv trápit, komplikovat nebo snad dokonce zamlžovat situaci. Vzhledem k dané struktuře, obsahu a naléhavosti obranných potřeb (úkolů, výzev) je míra jednoznačnosti různá, avšak vždy by mělo být uplatněno hledisko transparentnosti a praktičnosti a rovněž stability při konstantnosti vstupů (zejména potřeb v oblasti eliminace bezpečnostních rizik).

V zásadě tedy u programové struktury jakožto zobrazení, pomůcky, metodologického obratu procesu SPPR, nelze klást otázku pravdivosti, správnosti nebo taxativnosti. Neadekvátní je rovněž požadavek, že „programová struktura nesmí být stejná jako struktura organizační“. Programová struktura je, proti organizační, prostě zcela něco jiného, představuje zcela jiný pohled, slouží zcela jinému účelu. **Obě struktury, odpovídá-li jejich obsah názvům, proto z principu nemohou být stejné a netřeba tento problém řešit.** Takto střízlivě je nutno pohlížet na dosud uplatňovanou i nově koncipovanou programovou strukturu.

Katastrofální chybou by ovšem bylo nepochopení podstaty obou struktur, prezentované např. požadavkem „zadání a schválení programové struktury pro rok ...“ nebo „zařazení x-tého mpr v posádce AB do programové struktury“. Samozřejmě, že existuje propojení mezi organizačními a programovými subjekty, avšak nikoliv jako podřízenost, adresace a lokalizace (kromě specifických individuálních prvků). Jedná se, s určitou nadsázkou, o vztah struktury např. dopravních prostředků při zpracování dopravní koncepce nebo zásad dopravního režimu v určité lokalitě a evidencí na dopravním inspektorátu (podobných příkladů vztahu „programového“ a „organizovaného“ lze uvést více).

Stručně řečeno, stejně jako výměna starých čepic za barety, ani přejmenování organizační struktury na programovou neznamena v oblasti plánování a řízení zdrojů „vstup do Evropy“ nebo dosažení moderních parametrů. Snad tento článek přispěje k lepšímu pochopení těchto otázek.

Jak tedy využívat programovou strukturu? Jsem toho názoru, že její nesvazující, účelová pozice, nezátížená křečí správnosti nebo nesprávnosti, schválení nebo neschválení, vytváří z programové struktury a celkově z programového pohledu na vývoj velice efektivní prostředek, jak zkvalitnit, zjednodušit a zrychlit rozhodovací procesy. Klíčový význam má programová struktura při zpracování programových návrhů a plánů fáze programování SPPR jako prezentace účelové dimenze alokace zdrojů.

Je ovšem důležité, aby programování nebylo redukováno pouze na nákladovou stránku, aby nebylo „hraním si“ s věcně ani nákladově nejen objektivně nezdůvodněnými, ale programově zveličenými miliony a miliardami a akceptováním první varianty, vyhovující zdrojovým omezením. **Programování v SPPR je vysoce náročná intelektuální činnost**, v které se prolínají a přirozeně střetávají aspekty věcné, časové a nákladové (a snad občas i jiné), v současné praxi však bez dostatečného akcentu na systémový a programový přístup a komplexní chápání úkolů a funkcí rezortu. Programová struktura může dát těmto procesům transparentnost, objektivnost a, možno říci, i kulturu, ovšem nikoliv jako postačující podmínka.

Aby se fáze programování SPPR vůbec mohla realizovat, je **nutná změna stylu práce** na vrcholovém stupni řízení rezortu. Efektivnost, tempo prací a odpovědnost snižuje styl všeobecného „podkládání - připomínkování“ a nedostatečná kooperativnost. Značnou překážkou je zaměňování jednoduchosti a primitivnosti a nevyužívání moderních prostředků procedurální analýzy a podpory tvorby struktur. Na hranici černého humoru je tvrzení, že zakoupený prostředek za x milionů Kč nebyl využit, protože naplnění vstupů bylo pracné. Občas se zdá, že se bojíme nejen programové struktury, ale i práce vůbec.

Manažer, nebo správce?

Ve fázi programování při reálném využití programové struktury mají značný význam **manažeri programových prvků**. Odlišnost od dřívějších „správců“ není jen v označení, ale zejména v postavení a činnosti. V novém pojetí SPPR se předpokládá aktivní zaměření na sledování stavu manažeru „svěřených“ programových prvků daného typu, jejich života, činnosti a vývoje, a to nejen vzestupu, ale i případné redukce a likvidace. Manažer programového prvku bude zároveň sledovat pokrok vojenství, vědy a technologií v dané oblasti a iniciativně ovlivňovat efektivní vývoj prvků. Nejde tedy o administrativní funkci nebo zaměření na pasivní sledování nákladů, předávání a sumarizování požadavků „zdola“. Funkce manažera programového prvku vyžaduje nejen odbornost a informovanost, ale i systémový pohled, náročnost a předvídavost.

Důležitá je i schopnost komplexního pohledu na rezort jako celek (předpokladem je ovšem promyšlená a konsenzuálně akceptovaná koncepční a strategická báze činnosti a výstavby rezortu), oproštění se od jakéhosi, občas dokonce s pochopením akceptovaného, „vybojovávání“ zdrojů. Manažer jako zpracovatel programových návrhů by měl být laskavým, předvídavým a zároveň odborně náročným „patronem“ svých prvků.

Proti dřívějšímu není v novelizovaném pojetí SPPR zavedena funkce správce hlavního programu, protože šlo o **zbytečné a občas paradoxní dublování organizačních nadřízených**, včetně některých pravomocí v alokaci zdrojů. Programování bude programováním, s jasně vymezeným rozhraním (a zároveň dobrým vztahem) vůči jiným procesům SPPR a řízením rezortu vůbec. Zejména bude zřetelně koncentrována vyvážená odpovědnost a pravomoc organických náčelníků a řídících pracovníků ve věcně a nákladově objektivně podloženém nárokování a následném využívání zdrojů.

Jako poslední, ale ne nejmenší, uvedu využití programové struktury v *inverzním režimu SPPR*, kdy se zpětně, od reálně vynaložených zdrojů, sleduje stav subjektů a jejich činností a posuzuje stupeň naplnění obranných potřeb. Jde o důležitou zpětnou vazbu, která, až bude náležitě uplatněna, bude účinným systémovým opatřením k odfiltrování povrchních

pohledů, přístupů a zdvořilostních hodnocení, k indikaci a eliminaci neefektivních výdajů, k zamezení plýtvání zdroji, netěsností ve zdrojových tocích nebo případného programového „tunelování“ nebo jiného „odsávání“ společenských prostředků [4]. Z tohoto hlediska nejde, v případě obav z programové struktury, o důsledek neznalosti nebo nedostatečného pochopení a můj článek k změně postoje nijak výrazně přispět nepomůže.

Závěr

Využívání SPPR v našem rezortu prochází vývojem, tu více, tu méně přirozeným, přímočarým a efektivním. Nastává čas, kdy je nutno rychle a jistě, možno říci programově, na bázi minulých pozitiv a zkušeností a současných znalostí, přistoupit k prohloubení úvah a přístupů k chápání filozofie SPPR a jeho dílčích komponent. Samozřejmě úvahy a přístupy samy o sobě nic neřeší, pokud nejsou následovány konkrétními aktivitami a procesy. Současný proces „dospívání“ SPPR, přes všechny potíže, má pozitivní trend, v kterém se zřetelně krystalizuje využívání SPPR na vrcholové úrovni řízení rezortu jako efektivního prostředku k transparentní a racionální alokaci zdrojů, přípravě plánovacích dokumentů a programových rozhodnutí v oblasti rozvoje a zabezpečení činnosti rezortu a ke zpracování výdajové části návrhu státního rozpočtu - kapitoly MO (z definice SPPR v [1]).

Tímto článkem jsem se snažil přispět k pozitivní změně postojů a zkvalitnění přístupu v některých otázkách programování, zejména v akceptaci a pochopení programové struktury. Doufám, že nejen diskuse této otázky, ale i upozornění na další, nikoliv triviální problémy v širších souvislostech cílově programového řízení a jednotného chápání pojmů (není cíl jako cíl, co vlastně znamená programování) budou u čtenářů iniciovat zájem o problematiku a případně pomohou v řešení konkrétních otázek v procedurách SPPR.

Přivítám jakoukoliv odezvu na svůj článek i případné další náměty k řešení problematiky SPPR. *Pracuji na SOP MO a moje tel. číslo je (MO Praha) 201 204.*

Literatura:

- [1] SOP MO, FS MO: Metodika SPPR (5. cyklus).
- [2] Svoboda, V.: Zdroje, priority, pořádek a odpovědnost - VR 4/97.
- [3] Svoboda, V.: K některým systémovým problémům plánování výstavby AČR - VR 5/94.
- [4] Svoboda, V.: Ad SPPR (A 2005 - 4, 5/97).